

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 219-2018
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.628

Eingereicht am: 23.10.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Sancar (Bern, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 22.11.2018

RRB-Nr.: 150/2019 vom 13. Februar 2019
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Bewegungsfreiheit im Asylbereich darf nicht eingeschränkt werden

Mit Erstaunen und Überraschung erfahren wir, dass der Kanton Bern die Bewegungsfreiheit der Bewohnerinnen und Bewohner von Asylzentren mit weitreichenden Massnahmen einschränken möchte. Dazu gehört einerseits die Kürzung/Streichung der Asylsozialhilfe, auf welche die Asylsuchenden angewiesen sind. Andererseits sind es rechtlich fragwürdige administrative Massnahmen (Abmeldung bei den Bundesbehörden). Der Grund dafür sei, es solle geprüft werden, ob die Personen auf die Asylsozialhilfe angewiesen sind, ein Argument, das überhaupt nicht nachvollgezogen werden kann. Natürlich sind Asylsuchende auf die finanzielle Hilfe angewiesen, wenn wir uns nicht auf ein paar Ausnahmen konzentrieren wollen. Wovon sollen Asylsuchende leben, wenn sie keine Asylsozialhilfe bekommen?

Es leuchtet mir nicht ein, warum der Kanton solche Verschärfungsmassnahmen gegen Menschen im Asylbereich ergreift. Asylsuchende sollen ihre Freunde, Verwandten, Familienmitglieder und Bekannten besuchen und gemeinsame Zeit verbringen können. Solche Besuche können sich nämlich durchaus positiv auf die psychische Befindlichkeit dieser Menschen auswirken. Besuche sind die besten Therapien und können die schwierige und belastende Lage der Betroffenen entspannen. Schliesslich können damit auch Folgekosten im Gesundheitsbereich eingespart werden. Diese Besuche bedeuten aber auch für die Betreuungsorganisation eine Entlastung. Das Betreuungspersonal ist ja nicht gerade gut dotiert, zudem fehlen oft Fachleute – zum Beispiel wenn es um das Erkennen von Traumatisierungen geht. Im Laufe der Zeit ist die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner in den Asylzentren für eine volle Stelle massiv gestiegen (verdoppelt). Dies sind alles Gründe, nichts dagegen einwenden zu müssen, dass die Bewohnerin-

nen und Bewohner der Asylzentren eine Adresse hinterlegen und während mehr als zwei Tagen ihre Bekannten besuchen.

Die vorgesehenen Massnahmen haben für die Betroffenen schliesslich auch rechtliche Konsequenzen, die ethisch und rechtlich verantwortet werden müssen. Es kann und darf nicht sein, dass eine Person bei den Bundesasylbehörden abgemeldet wird, nur weil sie mehr als zwei Tage bei Bekannten weilte. Eine solche Abmeldung würde die Betroffenen in eine grundrechtlich unhaltbare Lage versetzen. Die Rechtmässigkeit dieser Massnahmen ist also nicht gegeben. Sie ist nicht verhältnismässig und muss korrigiert werden. Das Rechtsgutachten der Universität Zürich zum Nothilferegime vom August 2017 zeigt das klar auf, warum solche Massnahmen nicht rechtmässig sind.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Was sind die Hintergründe für die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Bewohnerinnen und Bewohner in den Asylzentren?
2. Stimmt es, dass mit dieser neuen Bewegungseinschränkung der Bewohnerinnen und Bewohner von Asylzentren Geld gespart werden soll? Wie kann Geld eingespart werden, wenn niemand während ein paar Tagen auf Besuch weilt?
3. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass sich Besuche von Bewohnerinnen und Bewohnern von Asylzentren bei den Verwandten positiv auf ihre psychische Befindlichkeit auswirken?
4. Hat sich der Regierungsrat bei den anderen Kantonen erkundigt, wie diese mit Besuchen von Asylzentrationsbewohnerinnen und -bewohnern bei Bekannten vorgehen?
5. Hat der Regierungsrat die Rechtmässigkeit der ergriffenen Massnahmen geprüft?
6. Wie kann verantwortet werden, dass eine Person bei den Bundesbehörden abgemeldet wird, wenn sie ihre Adresse im Asylzentrum deponiert hat und sich während mehr als zwei Tagen bei Bekannten oder Verwandten aufhält?
7. Kennt der Regierungsrat das Gutachten der Universität Zürich zum kantonalen Nothilferegime für abgewiesene Asylbewerber vom August 2017?
8. Ist der Regierungsrat bereit, auf diese nicht zielführenden, den sozialen Kontakten schaden- den und die Bewegungsfreiheit verletzenden Massnahmen zu verzichten und seine bisherige liberale Haltung weiterzuführen?

Begründung der Dringlichkeit: Für die Bewohnerinnen und Bewohner von Asylzentren gelten seit Anfang Oktober 2018 in Bezug auf Besuche bei Bekannten verschärfte Massnahmen mit einschneidenden Konsequenzen, die bei den Betroffenen und in der Öffentlichkeit für Unruhe gesorgt haben. Deshalb braucht es dringend Klärungsbedarf.

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1

Sozialhilfe wird nur gewährt, soweit eine bedürftige Person sich nicht selber helfen kann oder wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Dieser Grundsatz der Subsidiarität gilt nicht nur in der ordentlichen Sozialhilfe, sondern auch in der Asylsozialhilfe und in der Nothilfe.

Der Kanton Bern finanziert die Asylsozialhilfe aus Subventionen des Bundes. Der Bund bemisst die Höhe der Subventionen nach dem Grundsatz, dass sie kostendeckend für kostengünstige Lösungen sind. Das Amt für Migration und Personenstand (MIP) hat die Aufgabe zur Gewährung der Asylsozialhilfe an öffentliche und private Trägerschaften, die sogenannten Asylsozialhilfestellen (ASH) übertragen. Das MIP gilt die ASH mit Bundessubventionen ab. Sowohl im Bundessubventionsrecht wie auch nach dem kantonalen Staatsbeitragsgesetz sind Subventionen nach dem gesetzlichen Zweck einzusetzen. Die kantonale Behörde, welche gesetzliche Aufträge mit Subventionen abgilt, hat die korrekte Verwendung der Subventionen zu kontrollieren.

In der Asylsozialhilfe gelten gegenüber der ordentlichen kantonalen Sozialhilfe einige bundesgesetzliche Abweichungen: Für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung ist die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten. Der Ansatz für die Unterstützung liegt unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung (Art. 82 Abs. 3 Satz 2 AsylG). Die kantonalen Behörden können Asylsuchenden eine Unterkunft zuweisen, insbesondere sie kollektiv unterbringen (Art. 28 Abs. 2 AsylG). Die Kantone stellen einen geordneten Betrieb sicher; sie können dazu Bestimmungen erlassen und Massnahmen ergreifen (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 AsylG).

Seit Jahrzehnten beauftragt der Kanton Bern die ASH, die Asylsuchenden in einer ersten Phase in Kollektivunterkünften unterzubringen. Das MIP hat die ASH in der Asylsozialhilfeweisung (ANG) angewiesen, die Personen des Asylbereichs¹ in der Regel nach sechs, spätestens jedoch nach neun Monaten einer Individualwohnung zuzuteilen. Die Abgeltung pro zugewiesener Person erfolgt in Form einer Tagesglobalpauschale (Subjektfinanzierung).

Seit 2003 hat das MIP die ASH vertraglich verpflichtet, Präsenzkontrollen der Bewohnerinnen und Bewohner in den Kollektivunterkünften vorzunehmen. Der Vergleich der Daten der Präsenzkontrollen mit den in Rechnung gestellten Übernachtungen dient dem MIP zur Kontrolle, ob die Bundessubventionen zweckkonform eingesetzt werden.

Stichprobenkontrollen im Frühjahr 2018 haben ergeben, dass die ASH die Präsenzkontrollen und die Abmeldepflicht ungleich handhaben. Das MIP hat sich deswegen mit den ASH zusammengesetzt und gemeinsam mit ihnen die bestehende ANG präzisiert. Damit wird sichergestellt, dass die Bundessubventionen zweckkonform eingesetzt werden.

Gemäss Art. 28 AsylG können das Staatssekretariat für Migration (SEM) oder die kantonalen Behörden Asylsuchenden einen Aufenthaltsort, insbesondere eine Unterkunft zuweisen. Die Kantone stellen einen geordneten Betrieb sicher und können dazu Bestimmungen erlassen und Massnahmen ergreifen.

¹ Unter diesen Begriff fallen Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung, vorläufig Aufgenommene, sich seit weniger als sieben Jahren in der Schweiz aufhalten und vorläufig Aufgenommene, die sich seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz aufhalten, soweit sie offensichtlich nicht integriert sind.

Im Falle einer Bedürftigkeit erhält jede Person des Asylbereichs Asylsozialhilfe bzw. jeder abgewiesene Asylsuchende Nothilfe. Die Unterstützung in einer Kollektivunterkunft während der ersten sechs bis neun Monate beinhaltet insbesondere die Gewährung der Grundbedürfnisse sowie Betreuung und Unterstützung durch Fachkräfte der ASH. Nimmt nun eine Person das Angebot zur Unterbringung in einer Kollektivunterkunft nicht wahr, weil sie bei einer verwandten oder befreundeten Person wohnt, ist sie auf diesen Teil des Angebotes der Asylsozialhilfe nicht angewiesen. In einem solchen Fall kann eine «Unterbringung bei Dritten» erfolgen, wobei die Unterstützungsleistung der verwandten oder befreundeten Person an das Asylsozialhilfebudget der Person des Asylbereichs angerechnet wird. Die Krankenversicherungskosten übernimmt weiterhin das MIP. Die ASH führt in solchen Fällen die entsprechende Planung und Organisation durch. Falls die Person bereits gut in soziale Strukturen integriert ist, kann auch vor der obgenannten Frist von sechs bis neun Monaten ein Wechsel in die zweite Phase (Unterbringung in Wohnungen) geprüft werden.

Verlässt eine Person regelmässig für mehrere Tage die Kollektivunterkunft, nimmt während dieser Zeit das Angebot der ASH nicht wahr und hat keinen festen Aufenthaltsort bzw. gibt diesen nicht bekannt, kann weder eine Unterbringung bei Dritten noch eine Platzierung in der zweiten Phase geprüft werden. Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit ist nicht mehr nachvollziehbar. Um die Nachvollziehbarkeit der Bedürftigkeit sicherzustellen, weist die ASH die betroffene Person an, sich in der Kollektivunterkunft aufzuhalten. Hält sich die Person weiterhin nicht daran, meldet die ASH sie beim MIP ab. Die Abmeldung führt hauptsächlich dazu, dass die zuständige ASH nicht mehr für diese Person zuständig ist und für sie nicht unnötigerweise ein Bett oder Zimmer frei halten muss. Für die von der Kollektivunterkunft abgemeldete Person entrichtet der Migrationsdienst der ASH keine Tagespauschale mehr. Nicht unmittelbare Folge ist der Verlust des Zugangs zu medizinischer Versorgung, da die betroffenen Personen noch krankenversichert sind. Erst wenn der Aufenthaltsort unbekannt bleibt, erfolgt eine Sistierung der Prämienzahlung der Krankenversicherung.

Das MIP ist von Gesetzes wegen verpflichtet, jederzeit genügend Kapazitäten in Kollektivunterkünften bereitzustellen. Die Betten, die während der Abwesenheiten von angemeldeten Bewohnerinnen und Bewohnern nicht genutzt werden, können nicht an neu zugewiesene Asylsuchende weitergegeben werden. Die Zimmerzuteilung in den Kollektivunterkünften ist im Hinblick auf teilweise bestehendes ethnisches Konfliktpotential, Familienzimmer und Geschlechtertrennung nicht immer einfach. Personen, die sich selten bis nie in der Kollektivunterkunft aufhalten, erschweren diese Planung zusätzlich.

Zu Frage 2

Die neue Weisung harmonisiert und präzisiert die Vorgaben zur Überprüfung, ob Personen des Asylbereichs effektiv bedürftig sind. Gleichzeitig legt sie den Personen des Asylbereiches die Pflicht auf, ihre finanzielle Situation und ihren Aufenthaltsort offenzulegen. Diese Massnahmen dienen der Sicherstellung eines zweckkonformen Einsetzens von Subventionen bzw. Steuergeldern und der Sicherheit.

Zu Frage 3

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass sich Besuche von Bewohnerinnen und Bewohnern der Kollektivunterkünfte bei Verwandten positiv auf ihre psychische Befindlichkeit auswirken können. Die Präzisierung der ANG sieht vor, dass sich die Personen des Asylbereichs während des Tages und auch an einzelnen Abenden frei bewegen können. Besuche auswärts von bis zu zwei Tagen sind weiterhin möglich.

Zu Frage 4

Die Kantone bestimmen selbständig, wie sie die Bundessubventionen verwenden. Dementsprechend gibt es unterschiedliche Formen der Organisation der Asylsozialhilfe und deren Finanzierung.

Zu Frage 5

Das MIP hält die Weisungspräzisierung für rechtens. Die Demokratischen Juristinnen und Juristen Bern (DJB) und das Migrant Solidarity Network (MSN) reichten offenbar beim Bundesgericht eine Beschwerde ein. Das bundesgerichtliche Verfahren wird zur Klärung der aufgeworfenen Fragen beitragen.

Zu Frage 6

Bewohnerinnen und Bewohner von Kollektivunterkünften werden beim ersten Verstoss gegen die Weisung ermahnt und beim zweiten Verstoss schriftlich verwarnt. Hält sich die Person nach diesen zwei Massnahmen nicht an die Anwesenheitspflicht, wird sie bei einer dritten unzulässigen Abwesenheit von der Unterkunft abgemeldet. Die Person kann sich nach erfolgter Abmeldung jederzeit beim Migrationsdienst melden und erhält einen neuen Platz in einer Kollektivunterkunft, sollte sie einen solchen benötigen. Wenn sich die Person nicht beim Migrationsdienst meldet, wird sie zwei Wochen nach der Abmeldung beim Staatssekretariat für Migration (SEM) gemeldet. Das SEM kann ein Asylgesuch erst abmelden, wenn der Aufenthaltsort einer Person während mehr als 20 Tage nicht bekannt gewesen ist. Ein Erlöschen der vorläufigen Aufnahme kann sogar erst nach vier Monaten erfolgen. Die von einer Kollektivunterkunft abgemeldeten Personen haben demzufolge ausreichend Zeit, um rechtzeitig wieder um die volle Asylsozialhilfe zu ersuchen. Der Krankenversicherungsschutz und somit der Zugang zu medizinischer Versorgung bleiben zudem unabhängig von den Meldungen bis zum Ende des gesamten Prozesses bestehen.

Zu Frage 7

Der Regierungsrat hat das Gutachten zur Kenntnis genommen. Das Gutachten bezieht sich auf das Nothilferegime. Es ist somit nicht ohne weiteres auf die Asylsozialhilfe übertragbar.

Der Regierungsrat hat die Nothilfeleistungen in der Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz definiert. Nothilfe beinhaltet die Unterbringung in einer Kollektivunterkunft (Art. 14 Abs. 2 Bst. a EV AuG und AsylG; BSG 122.201). Weiter hat er festgehalten, dass Personen nicht bedürftig sind, die die ihnen angebotenen Leistungen nicht in Anspruch nehmen (Art. 12 Abs. 4 Bst. d EV AuG und AsylG). Wer sich nicht in der angebotenen Unterkunft aufhält, benötigt diese nicht.

Der Regierungsrat beauftragt die Polizei- und Militärdirektion (POM) sowie die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF), dem Gutachten im Rahmen der Erarbeitung des Gesetzes über die Sozialhilfe im Flüchtlings- und Asylbereich und der Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Asylgesetz und zum Ausländergesetz Rechnung zu tragen.

Zu Frage 8

Das Subsidiaritätsprinzip, wonach die Sozialhilfe nur ausgerichtet wird, wenn alle Möglichkeiten der Selbst- und Dritthilfe ausgeschöpft sind, ist seit jeher ein Grundsatz der Sozialhilfe und in Art. 4 der Direktionsverordnung über die Bemessung der Sozialhilfeleistungen für Personen des Asylbereichs (BSG 860.611.1) verankert. Besuche bei Verwandten und Freunden sind jederzeit

möglich. Wird eine Person bei Verwandten untergebracht, liegt eine Dritthilfe vor, weshalb nach Subsidiaritätsprinzip keine vollständige Asylsozialhilfe mehr geleistet werden muss. Diese finanzielle Abgrenzung des Sozialhilfebudgets hat aber nicht unmittelbar eine Vollzugs- und Erledigungsmeldung bei den Bundesbehörden zur Folge.

Der Regierungsrat beabsichtigt zurzeit keine Rückgängigmachung der neuen Bestimmung auf Weisungsstufe. Er wartet den diesbezüglichen Entscheid des Bundesgerichts ab.

Verteiler

- Grosser Rat